Книгоиздательство «ТРУДЪ и ВОЛЯ».

№ 27

А. К. Дживелеговъ.

ГИ25
Д 463

О конституціи

и

конституціонномъ порядкѣ

Цѣна 30 коп.

Складъ изданія: Москва. М. Дмитровка, Дегтярный пер., д. 10.
Книжный складъ Д. П. Ефимова.

КНИГОИЗДАТЕЛЬСТВО „ТРУДЪ и ВОЛЯ“.

ГИ25
Д 469

А. К. Дживелеговъ.

О конституціи и конституціонномъ порядкѣ.

150017

СКЛАДЪ ИЗДАНІЯ:
Москва, М. Дмитровка, Дегтярный пер., д. 10.
Книжный складъ Д. П. ЕФИМОВА.

ИНВЕНТАРИЗАЦИЯ
2008

ГИ25
Д469Р

БИБЛИОТЕКА ИНСТИТУТА ЛЕНИНА
17775 у

Тип. Поплавского. Москва.

Что такое конституція? Это слово на устахъ у всѣхъ, но далеко не всякій твердо понимаетъ его значеніе. Приходится слышать такія неожиданныя сопоставленія, какъ, напримѣръ, конституція и республика и проч., доказывающія, что гражданинъ, отъ котораго вы ихъ слышите, больше преисполненъ благородныхъ политическихъ чувствъ, чѣмъ настоящаго пониманія. Между тѣмъ переживаемый моментъ таковъ, что каждому необходимо умѣть разобраться хотя бы въ основныхъ политическихъ лозунгахъ, пущенныхъ въ ходъ различными партіями. Только при этихъ условіяхъ можно ожидать отъ человѣка сознательнаго отношенія къ кипящимъ вокругъ него бурнымъ событіямъ.

Въ своемъ первоначальномъ значеніи слово «конституція» употребляется почти исключительно въ ученыхъ сочиненіяхъ по исторіи. Когда говорятъ, напр., объ аѳинской или спартанской конституціи, то имѣютъ въ виду то понятіе, которое соотвѣтствуетъ этимологическому значенію слова. Аѳинская конституція значитъ просто «государственное устройство Аѳинъ».

Изъ понятія «государственное устройство» возникло другое, болѣе узкое. Конституцію стали понимать преимущественно въ смыслѣ основного закона, управляющаго жизнью государства.

Теперь чаще всего подъ конституціей подразумѣва-

ютъ конституціонный актъ, т. е. законодательную хартію, содержащую въ себѣ основные законы государства. Это законъ, которому подчиняются *всѣ органы государства, въ томъ числѣ глава его*. Государство, въ которомъ дѣйствуетъ конституціонный актъ, представляется, по крайней мѣрѣ въ принципѣ, царствомъ закона, гдѣ нѣтъ мѣста произволу и проявленіямъ самодержавной воли.

Прилагательное «конституціонный» производится отъ слова конституція, понимаемаго именно въ этомъ смыслѣ; поэтому когда говорятъ «конституціонное государство», то подъ этимъ подразумѣваютъ государство, управляемое на *твердомъ основаніи основнаго закона*, когда говорятъ «*конституціонный монархъ*»,— имѣютъ въ виду *государя, власть котораго ограничена*, и проч. Таковы слова. Перейдемъ теперь къ понятіямъ.

Конституціонное государство можетъ быть и монархіей, и республикой. Различіе между монархіей и республикой есть различіе *формы правленія*. Оно не касается существа государственнаго устройства. Монархіи, какъ и республики, могутъ быть и конституціонными, и неконституціонными. Были монархіи деспотическія, были и деспотическія республики, какъ, напр., нѣкоторыя изъ южно-американскихъ республикъ въ извѣстные моменты своей исторіи. Различіе между конституціоннымъ и неконституціоннымъ государствомъ гораздо глубже, чѣмъ различіе въ формѣ правленія.

Основной признакъ конституціоннаго, или правоваго, государства заключается въ томъ, что государ-

ственная власть осуществляется въ немъ съ ограниченіями и подчиняется строгимъ указаніямъ закона. Ограниченія идутъ съ различныхъ сторонъ.

Во-первыхъ, въ дѣлѣ выработки законовъ страны участвуютъ выборные представители населенія. Законы не навязываются народу изъ чиновничьихъ канцелярій и кабинетовъ монарха. Они создаются публично, въ представительныхъ учрежденіяхъ. Народные представители не позволяютъ правительству въ сколько-нибудь существенныхъ вопросахъ дѣйствовать безъ своей санкціи. Одинъ изъ наиболѣе важныхъ законопроектовъ, представляемыхъ ежегодно парламенту, это—*бюджетъ*. Министръ финансовъ доводитъ до свѣдѣнія парламента, какіе предполагаются расходы и изъ какихъ поступленій думаютъ ихъ покрыть, и народные представители, тщательно разсмотрѣвъ роспись доходовъ и расходовъ государства, утверждаютъ ее или вносятъ въ нее поправки, смотря по обстоятельствамъ. Устройство законодательныхъ учрежденій, парламентовъ, въ разныхъ странахъ различно. Большею частью они дѣлятся на двѣ палаты, каждая изъ которыхъ разсматриваетъ законъ, предлагаемый правительствомъ.

Второе ограниченіе государственной власти въ томъ, что народные представители *слѣдятъ за исполненіемъ законовъ и контролируютъ администрацію*, которой поручено приводить законы въ исполненіе. Это очень существенная часть правительственнаго механизма, и она портится при малѣйшей небрежности парламента. Администрація, которая не чувствуетъ надъ собою бдительнаго ока, очень часто злоупотре-

бляетъ своей властью и вмѣсто пользы приноситъ вредъ населенію. Въ-третьихъ, наконецъ, государство признаетъ за гражданами совокупность правъ, которыхъ оно обязуется не нарушать и сумма которыхъ составляетъ то, что называютъ *гражданской свободою*. Сюда входятъ неприкосновенность личности, жилища и переписки, свобода слова и печати, свобода передвиженія и выбора профессій, свобода мысли и совѣсти, свобода союзовъ и собраній. Это—неотъемлемыя права каждаго гражданина, и онъ можетъ быть лишенъ ихъ или ограниченъ въ ихъ пользованіи только приговоромъ суда.

Таковы три общихъ признака конституціоннаго государства. Далеко не во всѣхъ эти ограниченія осуществляются въ одинаковыхъ размѣрахъ. Въ однихъ они идутъ дальше и глубже, чѣмъ въ другихъ, въ однихъ полнѣе выраженъ тотъ признакъ, въ другихъ—этотъ. Въ Англіи, напримѣръ, избирательное право не распространяется на всѣхъ гражданъ, т. е. къ образованію воли государства въ законодательствѣ привлекается не все населеніе; зато въ Англіи очень полно осуществлено господство права, т. е. обезпечена гражданская свобода. Въ Германской имперіи, наоборотъ, дѣйствуетъ всеобщее, равное, прямое и тайное избирательное право, но представители исполнительной власти не отвѣтственны передъ парламентомъ. Министры тамъ назначаются императоромъ.

Если исходить изъ отношеній исполнительной власти къ парламенту и къ главѣ государства, то всѣ конституціонныя государства, монархіи и республики, можно подраздѣлить на два типа: «*парламентское*» го-

сударство и государство «дуалистическое». Въ парламентскомъ государствѣ министры—члены парламента; они принадлежатъ къ партіи или къ группѣ партій, которая располагаетъ въ парламентѣ большинствомъ. Пока большинство держится, держится и министерство. Когда большинства по какому-нибудь существенному вопросу не составляется, министерство должно подать въ отставку. Обыкновенно оно выходитъ въ отставку цѣликомъ, ибо оно должно быть солидарно между собою по основнымъ вопросамъ политики, или, какъ говорятъ, оно образуетъ солидарный *кабинетъ*. Зависимость кабинета отъ соотношенія партій въ парламентѣ называется парламентской или политической отвѣтственностью министровъ въ противоположность отвѣтственности судебной, которой министры подвергаются за противозаконную или вредную для государства дѣятельность. Въ парламентскомъ государствѣ министры несутъ политическую отвѣтственность исключительно передъ парламентомъ. Глава государства хотя и назначаетъ перваго министра, но не можетъ избрать его внѣ круга дѣятелей партіи большинства. Въ Англіи же обычай требуетъ, чтобы король въ этихъ случаяхъ обратился непремѣнно къ признанному вождю большинства. Передъ королемъ или президентомъ министры въ парламентскомъ государствѣ неотвѣтственны. Въ дуалистическомъ государствѣ, наоборотъ, они отвѣтственны только передъ главою государства и неотвѣтственны передъ парламентомъ. Тамъ глава государства можетъ назначить министровъ не только не изъ членовъ партіи большинства, но даже не изъ членовъ парламента. Такіе министры въ монар-

хіи—исключительно «слуги короля», какъ говорилъ Бисмаркъ, типичный министръ типичнаго дуалистическаго государства. Въ республикѣ дуалистическаго типа, какъ въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ, министры, не отвѣтственные передъ парламентомъ, даже носятъ названіе статсъ-секретарей, что указываетъ на особую ихъ связь съ президентомъ [1]).

Но какова бы ни была разница между различными типами конституціоннаго государства, общіе признаки его выступаютъ достаточно ярко. «Государство — это я», — такова приписываемая Людовику XIV формула абсолютной монархіи. Государство отожествляется или съ особою монарха или съ правительствомъ. Правительство издаетъ законы и назначаетъ чиновниковъ, ихъ исполняющихъ. Интересы населенія соблюдаются постольку, поскольку они не противорѣчатъ интересамъ правительства. Если между ними существуетъ конфликтъ, народное благо безжалостно приносится въ жертву. Народъ не имѣетъ возможности ни воздѣйствовать на изданіе законовъ, ни слѣдить за ихъ исполненіемъ. Онъ задавленъ системой полицейскаго произвола и совершенно не знаетъ, что такое гражданская свобода.

Въ конституціонномъ или правовомъ государствѣ ничего этого нѣтъ. Законы тамъ вырабатываются народными представителями сообща съ правительствомъ, и правительство, исполняя законы, не выходитъ изъ рамокъ очерченнаго ими круга дѣйствія. Интересы народа на первомъ планѣ, и гражданская свобода обез-

[1]) Для государственнаго устройства Соединенныхъ Штатовъ однимъ изъ лучшихъ знатоковъ конституціи сѣверо-американской республики, нынѣшнимъ ея президентомъ Вудро Вильсономъ, придумано особое названіе: конгрессовое, отъ слова „конгрессъ“, которымъ обозначаются обѣ палаты парламента.

печиваетъ нормальную, живую политическую жизнь. Происходитъ это потому, что правовое государство, какъ правительство, подчиняется юридическимъ нормамъ, выработаннымъ имъ же, какъ законодателемъ.

Чѣмъ же гарантировано соблюденіе закона въ правовомъ государствѣ? Формальная гарантія одна—*конституціонный актъ* и содержащіяся въ немъ законоположенія.

Впервые мысль объ «основномъ законѣ», lex fundamentalis, зародилась въ Европѣ въ XVI вѣкѣ у такъ-называемыхъ «монархоборцевъ, противниковъ абсолютной монархіи того времени. Но мысли этой не доставало ясности. Еще въ 1651 году англійскій мыслитель Гоббзъ жаловался, что онъ нигдѣ не находитъ объясненія слову «основной законъ». Никто не могъ истолковать различія между «основнымъ» и обыкновеннымъ закономъ. Впервые это объясненіе было найдено въ Англіи съ помощью стараго представленія о договорныхъ отношеніяхъ между королемъ и страною. Помогла найти объясненіе также одна изъ идей англійскихъ реформаторовъ, пуританъ. Они представляли себѣ религіозную общину какъ союзъ между Богомъ и народомъ. Такъ и государство они стали представлять себѣ какъ результатъ своего рода договора между королемъ и народомъ. Эта мысль легла въ основу договоровъ между колонистами, основавшими въ первой половинѣ XVII вѣка нѣкоторыя поселенія въ Сѣв. Америкѣ. А ярче всего она выразилась въ томъ «Народномъ Договорѣ» (Agreement of the people), который былъ составленъ въ арміи Кромвеля по мысли представителей радикальнаго

пуританизма (левеллеровъ) Лильберна и Айртона въ 1647 году и въ нѣсколько измѣненномъ видѣ былъ позднѣе представленъ парламенту. Здѣсь уже ясно подчеркнуто различіе между основнымъ закономъ и закономъ обыкновеннымъ. Основные законы тѣ, которые составляютъ неотчуждаемое право народа и которые противополагаются правамъ парламента, облеченнаго лишь ограниченной властью. Этотъ «Народный Договоръ» долженъ былъ быть подписанъ *всѣмъ* англійскимъ народомъ и стать англійской конституціонной хартіей. Но событія этому помѣшали, и Англія такъ и не удосужилась составить другую писанную конституцію [1]). Но ни «договоръ» американскихъ колонистовъ, ни кромвелевскій «Народный Договоръ» не пропали даромъ. Они послужили образцами для настоящихъ конституцій отдѣльныхъ штатовъ, а черезъ нихъ — для французскихъ революціонныхъ конституцій.

Благодаря французской революціи идея конституціоннаго акта получила всеобщее признаніе, и теперь уже ни одно правовое государство, за исключеніемъ Англіи и Венгріи, не обходится безъ писанной конституціи.

Что же такое писанная конституція, или конституціонный актъ?

Конституціонный актъ—формальное выраженіе основъ конституціоннаго государства. Онъ опредѣляетъ совокупность отношеній, вытекающихъ изъ перечисленныхъ выше трехъ признаковъ конституціоннаго государства, и указываетъ, къ чему обязываютъ правовыя основы государства народъ и управляющую имъ

[1]) См. ниже.

власть. Онъ точно устанавливаетъ юридическія границы, въ которыхъ дѣйствуетъ въ государствѣ власть законодательная, исполнительная и судебная. Это основной законъ, стоящій выше всѣхъ остальныхъ законовъ въ государствѣ. До тѣхъ поръ, пока конституціонный актъ не измѣненъ, всякій законъ, дѣйствующій въ государствѣ, долженъ находиться въ согласіи съ его нормами. Законъ, противорѣчащій конституціи, немыслимъ въ правовомъ государствѣ. Законодательные органы связаны въ своей дѣятельности тѣми рамками, которыя устанавливаетъ конституціонный актъ.

При этихъ условіяхъ естественно возникаетъ стремленіе обставить сознаніе и пересмотръ конституціонныхъ актовъ такими условіями, которыя отличали бы ихъ отъ обычныхъ законовъ, ставили бы ихъ въ особое положеніе. Для этого составленіе конституціи, если она появляется въ свѣтъ при нормальныхъ условіяхъ, поручается особому представительному учрежденію, которое получаетъ названіе *Учредительнаго Собранія*. Изъ такихъ собраній самое знаменитое то, которое выработало для Франціи конституцію 1791 года. И въ самой Франціи, и въ нѣкоторыхъ другихъ странахъ созывались потомъ Учредительныя Собранія, которымъ поручалась выработка конституціи. Этотъ актъ вовсе не долженъ сопровождать революцію. Извѣстны случаи, когда правительство само прибѣгало къ созыву Учредительнаго Собранія, чтобы получить конституцію, одобренную народомъ. Такъ поступилъ Бисмаркъ въ 1867 году. Конституцію Сѣверо-Германскаго Союза вырабатывалъ особый Учредительный Рейхстагъ.

Когда конституція создана и дѣйствуетъ и почему-нибудь заходитъ вопросъ объ ея пересмотрѣ, то тамъ, гдѣ имѣется стремленіе подчеркнуть особый характеръ конституціоннаго закона, вопросъ объ ея измѣненіи обставляется спеціальными условіями. Самая меньшая изъ формальностей заключается въ томъ, что для парламента, обсуждающаго вопросъ объ измѣненіи конституціи, устанавливается квалифицированное большинство [1]). Но въ нѣкоторыхъ государствахъ это считается недостаточнымъ; обычной сессіи парламента просто не дается учредительной власти [2]), а для пересмотра конституціи создается особый органъ. Напримѣръ, упомянутая сейчасъ французская конституція 1791 года создавала слѣдующія драконовскія условія пересмотра. Три законодательныхъ собранія подрядъ (каждое изъ нихъ избиралось на два года) должны были признать желательнымъ измѣненіе той или иной статьи конституціи. Тогда третье пополнялось 249 но-

---

[1]) Простымъ большинствомъ будетъ такое большинство, при которомъ наибольшее количество голосовъ, собранное по тому или другому вопросу, не составляетъ половины голосующихъ; абсолютное большинство составляется тогда, когда собирается больше половины голосовъ; квалифицированное—высшая форма большинства, большинство $^2/_3$, $^3/_4$, $^4/_5$ и т. д. голосовъ. Предположимъ, что голосующихъ 100, и идетъ баллотировка нѣсколькихъ кандидатовъ. Если одинъ получилъ 40, другой 30 голосовъ при остальныхъ разбившихся, то первый будетъ избранъ простымъ большинствомъ, если одинъ получилъ 60, другой 20, то большинство становится абсолютнымъ. Начиная съ 67 оно будетъ квалифицированное.

[2]) Въ отличіе отъ законодательной власти властью учредительной называется право создавать и мѣнять законы, входящіе въ конституцію.

выми членами и получало (вмѣстѣ съ наименованіемъ Assemblée de Révision) учредительную власть. Но оно должно было заниматься пересмотромъ только тѣхъ статей, относительно которыхъ высказались три законодательныхъ собранія. Окончивъ это, собраніе отпускало 249 новыхъ лицъ и превращалось въ обыкновенную сессію парламента. Теперь во Франціи господствуетъ болѣе упрощенный порядокъ. По вопросу о желательности пересмотра конституціи должны высказаться въ положительномъ смыслѣ и палата депутатовъ, и сенатъ. Тогда они собираются въ соединенное засѣданіе, именуемое Національнымъ Собраніемъ и облеченное учредительной властью, и рѣшаютъ вопросы объ измѣненіи. Въ Соединенныхъ Штатахъ, чтобы измѣненіе конституціи прошло, въ его пользу должны высказаться большинствомъ двухъ третей голосовъ обѣ палаты конгресса и законодательныя собранія трехъ четвертей всего количества штатовъ.

Тѣ конституціи, пересмотръ которыхъ обставленъ такими сложными формальностями и поэтому не можетъ быть осуществленъ быстро, называются «неподатливыми». Противоположный типъ, при которомъ для пересмотра не требуется формальности, принято называть «гибкими» [1]). Такъ, въ конституціяхъ Италіи и Испаніи не установлено никакихъ формальностей для пересмотра, но наиболѣе типичной страной съ гибкой конституціей несомнѣнно является Англія.

Англія не имѣетъ единовременно созданнаго кон-

---

[1]) Оба термина введены въ употребленіе знаменитымъ англійскимъ ученымъ Брайсомъ.

ституціоннаго акта. У нея есть цѣлый рядъ законовъ, появившихся въ разное время и содержащихъ въ себѣ тѣ или иныя нормы конституціоннаго характера. Таковы: Великая хартія вольностей 1215 года, Петиція о правѣ 1628 г., Habeas Corpus Act 1679 года, Билль о правахъ 1688 г. Но единаго конституціоннаго акта нѣтъ. Этотъ фактъ объясняется особенностями развитія конституціоннаго права въ Англіи. Нигдѣ борьба общества съ правительствомъ за политическую свободу не велась такъ послѣдовательно и правомѣрно, какъ въ Англіи. Тамъ, начиная съ XIII вѣка, всѣ классы общества съ поразительнымъ единодушіемъ, не тратя силъ на усобицы, вели натискъ противъ правительства и шагъ за шагомъ отвоевывали у него учрежденія политической свободы. Каждое изъ этихъ завоеваній закрѣпилось очень основательно, и ни разу поэтому не чувствовалось настоятельной необходимости въ особомъ актѣ, который подводилъ бы итоги всему процессу. Но это, конечно, не значитъ, что у англичанъ нѣтъ конституціи. Ихъ конституція могла бы легко принять видъ акта, или хартіи, если бы это было нужнымъ; но англичане не находятъ этого нужнымъ и даже, пожалуй, возможнымъ. Происходило это именно вслѣдствіе гибкости англійской конституціи. Такъ какъ парламентъ въ любой моментъ можетъ измѣнить тотъ или иной изъ законовъ, совокупность которыхъ составляетъ конституція, то едва ли цѣлесообразно терять время надъ составленіемъ такого акта. Обычной сессіи парламента въ Англіи принадлежитъ въ одно и то же время законодательная и учредительная власть. Въ Англіи не дѣлаютъ различія между той и другой.

Законопроекты объ ограниченіи правъ Верхней палаты или о расширеніи избирательнаго права разсматривались въ парламентѣ тѣмъ же порядкомъ, что и билли о ночлежныхъ домахъ въ Уайтчепелѣ [1]) или о проведеніи новой желѣзнодорожной линіи. Англичане считаютъ гибкость своей конституціи большимъ преимуществомъ и думаютъ, что это ея свойство предотвращаетъ революціи въ странѣ. И дѣйствительно, при неподатливости конституціи, при отсутствіи возможности быстро измѣнить ту или иную ея часть, переставшую соотвѣтствовать моменту, революція часто является неизбѣжнымъ исходомъ. Это подтверждается примѣромъ Франціи, которая перемѣнила съ 1791 по 1875 годъ двѣнадцать неподатливыхъ конституцій и пережила цѣлый рядъ переворотовъ, произведенныхъ и снизу, и сверху. Но изъ-за этого не слѣдуетъ упускать изъ виду преимуществъ, которыя несомнѣнно имѣетъ неподатливый типъ конституціи. Только изумительной политической воспитанностью англійскаго народа можно объяснить его преклоненіе передъ своей конституціей и сравнительную рѣдкость попытокъ внести въ нее измѣненія по основнымъ вопросамъ. Для менѣе зрѣлаго въ политическомъ отношеніи народа гибкость конституціи можетъ сдѣлаться причиной азартной политической игры, которая не приведетъ ни къ чему хорошему. Исторія учитъ, что когда въ странѣ, только завоевавшей свободу, вводится конституція, она въ большинствѣ случаевъ принадлежитъ къ числу неподатливыхъ. Это понятно. Разъ пересмотръ сопряженъ съ

---

[1]) Самый бѣдный кварталъ въ Лондонѣ.

большими затрудненіями, политиканамъ, какихъ особенно много разводится въ переходные моменты, преграженъ путь къ безплоднымъ и часто опаснымъ парламентскимъ экспериментамъ, а въ глазахъ общества, только-что пріобщеннаго къ политической свободѣ, конституціонный актъ, поставленный выше прочихъ законовъ, будетъ пользоваться особеннымъ уваженіемъ.

Важность вопроса о пересмотрѣ конституціи выясняется еще и съ другой точки зрѣнія. Далеко не всѣ конституціи одинаковаго происхожденія. Конституція—скрижаль политической свободы, и, смотря по тому, какъ та или иная страна получила эту свободу, опредѣляется одна изъ характерныхъ частей конституціоннаго акта.

Первые конституціонные акты—конституціи отдѣльныхъ штатовъ Сѣверной Америки и всего Союза, революціонныя конституціи Франціи—оказались необходимыми потому, что народъ, завоевавшій или провозгласившій свободу и объявившій, что верховная власть въ государствѣ принадлежитъ ему, долженъ былъ такъ или иначе организовать государственную власть. Конституція и сдѣлалась тѣмъ актомъ, который устанавливаетъ условія делегированія народомъ своей власти различнымъ органамъ.

Позднѣе явился другой типъ конституціоннаго акта, такъ-называемая *октроированная* конституція. Первымъ ея образцомъ была французская хартія 1814 года, *пожалованная* народу королемъ Божьей милостью Людовикомъ XVIII. Этотъ государь, про котораго острили, что онъ вернулся во Францію въ обозѣ союзныхъ войскъ, сокрушившихъ Наполеона, всего охот-

нѣе не далъ бы никакой конституціи своему возлюбленному народу и сталъ бы управлять по рецепту своего предка Людовика XIV. Но двадцатипятилѣтній революціонный періодъ настолько основательно вытравилъ всѣ традиціи абсолютизма, что попробовать править безъ всякой конституціи значило рисковать въ непродолжительномъ времени потерять тронъ. И Людовикъ XVIII рѣшился. Онъ далъ очень умѣренную хартію,—далъ какъ бы по своему собственному изволенію. Смыслъ такой конституціи уже иной. Даруя октроированную хартію, государь добровольно отрекается отъ нѣкоторыхъ изъ своихъ правъ. Но такъ какъ конституція дается монархомъ, то въ принципѣ онъ оставляетъ за собою право измѣнить ее, не прибѣгая для этого къ помощи парламента. Поэтому тамъ, гдѣ народъ чувствуетъ себя въ силахъ, онъ отказывается отъ такой монаршей милости и требуетъ, чтобы и *его права* нашли выраженіе въ конституціи. Это—не простой вопросъ формы, ибо въ зависимости отъ того, какой характеръ носитъ актъ, предрѣшается вопросъ объ его пересмотрѣ. Если конституція явилась не одностороннимъ актомъ короны, а результатомъ соглашенія ея съ народомъ, то при пересмотрѣ должны быть спрошены и представители народа. Таковъ третій типъ конституціонныхъ актовъ—смѣшанный. Требуя признанія своей доли въ установленіи источника конституціи, народъ гарантируетъ себя отъ непріятныхъ неожиданностей въ будущемъ. Такъ, въ Вюртенбергѣ народъ отвергъ предлагавшійся ему октроированный актъ 1815 года, и четыре года продолжалась борьба, пока не былъ изданъ актъ 1819 го-

17775

Библиотека Института Ленина

да на принципѣ соглашенія. Тотъ же характеръ носитъ одна изъ первыхъ конституцій XIX вѣка—Саксенъ-Веймарская. Она типична тѣмъ, что очень опредѣленно ставитъ пересмотръ въ зависимость отъ новаго соглашенія между королемъ и народомъ. Саксенъ-Веймарскій порядокъ былъ принятъ въ большинствѣ нѣмецкихъ конституцій, возникшихъ на принципѣ соглашенія между 1818 и 1831 годомъ. Тотъ же принципъ соглашенія лежитъ въ основѣ большинства конституцій романскихъ и скандинавскихъ странъ. Изъ октроированныхъ конституцій, дѣйствующихъ теперь, наиболѣе типична прусская,—1850 года.

Прусская конституція — дѣтище торжествующей контръ-революціи. Послѣ побѣды народа въ мартѣ 1848 года прусская палата стала работать надъ проэктомъ демократической конституціи. Она его почти закончила, когда реакція собралась съ силами, произвела государственный переворотъ 11 ноября, и 6 декабря вмѣсто демократической однопалатной конституціи Пруссія получила октроированную двухпалатную съ оговоркой о томъ, что право измѣненія остается за правительствомъ. Этой оговоркой пришлось очень скоро воспользоваться, и въ январѣ 1850 г. явилась новая октроированная конституція, въ которой исчезли почти всѣ демократическіе институты. Въ ней сохранился только отдѣлъ о гарантіи правъ, но и тотъ совершенно не примѣнялся. Правительство до войны 1866 года съ Австріей дѣйствовало такъ, какъ-будто никакой конституціи въ странѣ не существовало. Теперь, конечно, она примѣняется, но общество давно переросло ее, и нужно надѣяться, что война и уроки нашей вели-

кой революціи сдѣлаютъ то, что уродливыя особенности ея—трехклассный избирательный законъ, безотвѣтственность министровъ и проч.—скоро отойдутъ въ область преданія.

Конституціонный актъ является лишь формальной гарантіей конституціоннаго порядка. Никто, конечно, не станетъ отрицать, что хартія и сама по себѣ имѣетъ значеніе. Общество привыкло соединять съ понятіемъ о конституціи представленіе о чемъ-то торжественномъ и священномъ, на что не всякій посягнетъ съ легкимъ сердцемъ. Этимъ вліяніемъ хартіи объясняется, что самыя эфемерныя, казалось бы, конституціи могли продержаться довольно долго. Но не слѣдуетъ придавать писанной конституціи того значенія, котораго она не имѣетъ и не можетъ имѣть. Не такъ давно еще въ наукѣ царило воззрѣніе, по которому конституціонный актъ самъ по себѣ является единственной необходимой гарантіей завоеванныхъ политическихъ правъ. Теперь это мнѣніе едва ли кѣмъ-нибудь раздѣляется во всемъ его объемѣ.

Конституціонный актъ въ лучшемъ случаѣ содержитъ въ себѣ двѣ гарантіи того, что на защищенный имъ порядокъ не будетъ произведено покушеній сверху. Это—*присяга монарха и должностныхъ лицъ и отвѣтственность министровъ*. Всегда ли достигаютъ цѣли обѣ эти предосторожности? Далеко не всегда.

Присяга должностныхъ лицъ не можетъ ничего предупредить, если покушенія на конституцію исходятъ отъ людей, стоящихъ во главѣ государства. Что касается до присяги президента или монарха, то если глава государства проникнутъ искреннимъ желаніемъ

соблюдать конституцію, то присяга не нужна, если же у него въ головѣ зрѣютъ преступныя мысли, то присяга не поможетъ. Если бы присяга главы государства играла сколько-нибудь существенную роль, то исторія не знала бы государственныхъ переворотовъ.

Отвѣтственность министровъ является уже лучшей гарантіей. Здѣсь рѣчь можетъ итти главнымъ образомъ о политической или парламентской отвѣтственности министровъ, ибо судебная, вслѣдствіе трудностей, связанныхъ съ вопросомъ о томъ, какъ организовать судъ надъ министрами, и другихъ техническихъ условій, оказывается средствомъ черезчуръ громоздкимъ и можетъ быть пущена въ ходъ только въ очень рѣдкихъ случаяхъ [1]).

Политическая отвѣтственность тамъ, гдѣ она осуществляется правильно, часто предохраняетъ отъ нарушенія конституціи. Но въ нѣкоторыхъ конституціонныхъ государствахъ, какъ мы знаемъ, она совсѣмъ не существуетъ, а въ нѣкоторыхъ,—напримѣръ, въ Италіи,—хотя и существуетъ, но цѣли не достигаетъ. Такъ какъ итальянскій парламентъ разбивается на множество группъ и такъ какъ хорошихъ политиковъ въ странѣ очень немного, то паденіе кабинета очень рѣдко означаетъ коренное измѣненіе курса. Вышедшій въ отставку премьеръ снова призывается королемъ, и все министерство съ незначительными измѣненіями въ составѣ и въ программѣ возвращается къ власти.

---

[1]) Въ нѣкоторыхъ конституціяхъ судебная отвѣтственность существуетъ, но совершенно не можетъ быть примѣнена. Такъ стоитъ дѣло въ Пруссіи.

Объективная гарантія прочности конституціи должна находиться внѣ ея. Такъ какъ государственный порядокъ есть часть дѣйствующаго въ странѣ права, то онъ долженъ удовлетворять одному изъ наиболѣе существенныхъ условій права, онъ долженъ быть снабженъ тѣмъ, что принято называть принудительной организаціей, т. е. такой организаціей, которая обезпечила бы ему принудительную силу. Но конституція—основной законъ. Выше ея нѣтъ закона, и оговорки о принудительной силѣ его, предупреждающей его нарушеніе, могли бы находиться только въ немъ въ видѣ извѣстнаго дополнительнаго акта. Но достигали ли бы этой цѣли? По принудительной силѣ эти дополненія, ничѣмъ не отличались бы отъ основныхъ параграфовъ конституціи. Если бы можно было снабдить ихъ особой принудительной организаціей, то тогда они были бы излишними по существу, ибо проще было бы снабдить принудительной организаціей самыя постановленія конституціи. Если же это невозможно, то дополненія о защитѣ конституціи сами нуждались бы въ дополненіяхъ и такъ далѣе до безконечности.

Очевидно, слѣдовательно, что разъ ни въ одномъ изъ законодательныхъ актовъ невозможно установить твердое основаніе для защиты конституціи, то оно можетъ быть установлено только внѣ такихъ актовъ, внѣ самой конституціи.

Истинная гарантія конституціоннаго акта—это такая организація общественныхъ силъ, которая могла бы противостоять всякимъ попыткамъ ниспроверженія порядка, защищеннаго хартіей. Впервые это выяснено съ необыкновенной яркостью знаменитымъ вождемъ нѣ-

ныхъ лицъ разбираются особыми судами, лицо, нарушившее законъ, всегда имѣетъ возможность прикрываться соображеніями «особой государственной важности» или ссылаться на приказанія начальства. Судъ очень часто придаетъ такого рода ссылкамъ значеніе и оправдываетъ нарушеніе закона. Въ Англіи, если должностное лицо, будь то самъ министръ, допуститъ такое дѣйствіе, которое не оправдывается закономъ, оно будетъ осуждено, хотя бы ссылалось въ свое оправданіе на самые жизненные интересы государства. Мало того,—если министръ отдалъ противорѣчащее закону приказаніе и его подчиненные имѣли неосторожность ему повиноваться, судъ присудитъ къ наказанію или къ уплатѣ издержекъ—смотря по обстоятельствамъ—должностныхъ лицъ на протяженіи всей іерархической лѣстницы, принимавшихъ участіе въ противозаконныхъ дѣйствіяхъ. Подчиненные при этомъ не имѣютъ права ссылаться на то, что они дѣйствовали по приказанію начальства. Судъ не обратитъ на такую ссылку ни малѣйшаго вниманія, и виновный понесетъ кару.

Этотъ порядокъ существуетъ и въ Америкѣ, но тамъ имѣются еще и другія постановленія, защищающія конституцію. Англичане дѣлаютъ нарушеніе закона невозможнымъ, угрожая наказаніемъ лицамъ, на него покушающимся. Въ Соединенныхъ Штатахъ Верховный Федеральный судъ и суды, отъ него зависящіе, слѣдятъ за тѣмъ, чтобы новые законы, издаваемые конгрессомъ, не стали въ противорѣчіе съ конституціей. По первой жалобѣ, принесенной въ судъ, послѣдній долженъ сопоставить законъ, о которомъ идетъ рѣчь, съ конституціей. Если судъ найдетъ, что новый законъ

или часть его, параграфъ или даже отдѣльное выраженіе, противорѣчитъ конституціи, онъ признаетъ законъ цѣликомъ или отчасти недѣйствительнымъ. И тогда, если даже законъ уже вступилъ въ силу, то всѣ дѣйствія, предпринятыя на его основаніи, считаются уничтоженными. Федеральные суды высказываются по вопросамъ о согласіи новыхъ законовъ, какъ съ федеральной конституціей, такъ и съ конституціями штатовъ, для которыхъ онъ изданъ.

Отсутствіе соотвѣтствующей судебной организаціи, которая защищала бы законъ и его примѣненіе, отсутствіе соотвѣтствующей общественной организаціи, которая была бы способна поднять народъ на защиту конституціи,—вотъ двѣ причины, которыя постоянно обусловливали призрачность писанныхъ конституцій. «Безумный» 1848 годъ былъ особенно богатъ такими конституціями.

Всѣмъ извѣстно, какимъ ураганомъ пронеслась революція по Западной Европѣ въ 1848 году. Ничто не было въ состояніи ей противостоять; реакціонные элементы, совершенно ошеломленные неожиданной силой натиска, всюду должны были положить оружіе и согласиться на всѣ условія побѣдителя-народа. Одна и та же исторія повторялась вездѣ: во Франціи, во многихъ городахъ Италіи, въ юго-западныхъ нѣмецкихъ государствахъ, въ Пруссіи, въ Австріи. Но когда прошло оцѣпенѣніе, охватившее правительства, картина перемѣнилась. У февральскихъ и мартовскихъ бойцовъ не хватило ни силъ, ни умѣнія, чтобы защищать тѣ позиціи, которыя они такой блестящей атакою отвоевали у реакціи. Они, конечно, сдѣлали мно-

гое, чтобы удержать захваченное, но то, что они сдѣлали, было недостаточно. Они вѣрили въ силу писанныхъ конституцій и первымъ долгомъ принялись за ихъ составленіе; въ нѣкоторыхъ странахъ ихъ изготовили необыкновенно быстро. Но ихъ вѣра въ силу конституціоннаго акта оказалась призрачной. Достаточно было нѣсколькихъ мѣсяцевъ, чтобы обнаружилось, что писанная конституція, не опирающаяся на реальное соотношеніе общественныхъ силъ, не болѣе, какъ листъ исписанной бумаги.

Во Франціи конституція 1848 года продержалась все-таки довольно долго,—около трехъ лѣтъ. Она совсѣмъ не отвѣчала реальнымъ соотношеніямъ силъ, но страна имѣла за собой полувѣковой періодъ конституціонной жизни, и къ хартіи, содержащей основной законъ страны, привыкли относиться съ глубокимъ уваженіемъ. Наоборотъ, въ Пруссіи и особенно въ Австріи реакціонные круги питали самую горячую ненависть именно къ конституціи, какъ къ символу народной побѣды. И такъ какъ реальное соотношеніе силъ не успѣло измѣниться кореннымъ образомъ въ теченіе нѣсколькихъ мѣсяцевъ, то реакція почти безъ труда вернула свои потери. Въ Австріи конституція совсѣмъ была уничтожена, въ Пруссіи она замѣнена другой, которая тоже не соблюдалась. Особенно типична франкфуртская конституція, предназначавшаяся для вновь создаваемой Германской имперіи. Она показывала, какъ не слѣдуетъ закрѣплять завоеванныя права. Вмѣсто того, чтобы обезоружить реакціонныя силы, отнять армію у правительствъ и стараться дать демократическимъ элементамъ преобладаніе

на вѣсахъ реальнаго соотношенія общественныхъ силъ, люди, работавшіе во франкфуртскомъ парламентѣ, увлеклись редактированіемъ параграфовъ и за этой работою не замѣтили того, какъ реакція отняла у народа всѣ его пріобрѣтенія.

Отсутствіе соотвѣтствующей судебной организаціи на манеръ англійской или американской особенно ярко сказалось на перипетіяхъ великой французской революціи. Французы сумѣли завоевать свободу, сумѣли отстоять принципы 1789 года противъ дружнаго натиска реакціонной Европы, но они не сумѣли создать суда, способнаго стать на-стражѣ ихъ политическихъ завоеваній. Мало того,—въ эпоху демократической якобинской республики былъ изданъ тотъ роковой законъ, который послужилъ основой знаменитой статьѣ 75-й конституціи VIII года, запрещающей судебное преслѣдованіе чиновниковъ безъ разрѣшенія ихъ начальства. Такъ какъ эта статья была отмѣнена только въ 1870 году, то и 18 брюмера и 2 декабря [1]) становятся вполнѣ понятными.

Или суды должны быть снабжены средствами, дѣлающими ихъ способными защищать конституціи, или само общество должно быть насторожѣ противъ всяческихъ покушеній на нее. Третьяго пути не имѣется. Нужно прибавить, что Наполеоны и наполеоники обладаютъ на этотъ счетъ очень хорошимъ чутьемъ и не сунутся съ попыткою произвести государственный пе-

---

[1]) 18 брюмера — день захвата верховной власти Наполеономъ I, 2 декабря — день государственнаго переворота, совершеннаго Наполеономъ III.

реворотъ, если не будутъ вполнѣ увѣрены въ растерянности и неподготовленности общества.

Нужно ли говорить, что если общество добыло себѣ конституцію, оно должно всегда ее защищать. Мы знаемъ, почему раньше народъ, сумѣвшій взять конституцію, не былъ въ состояніи ее отстаивать. Рѣдко кому не приходило въ голову, что для того, чтобы упрочить завоеванную свободу, необходимо прежде всего предпринять рядъ практическихъ дѣйствій: нужно прежде всего лишить армію возможности напасть на народъ, нужно смѣнить по возможности весь составъ администраціи, служившей при старомъ порядкѣ. Знали, но на практикѣ не дѣлали ничего. Оттого дѣло гибло. Революція 1917 года показала, что въ Россіи мы кое-чему въ этомъ отношеніи научились и многаго не забыли изъ уроковъ исторіи. Теперь уже всякій знаетъ, какія практическія дѣйствія необходимы для закрѣпленія обновленнаго строя. Въ Россіи теперь всѣ знаютъ, что нужно имѣть армію на сторонѣ революціи, что нужно обезвредить старую бюрократію, что нужно предать суду всѣхъ лицъ, совершавшихъ общенаказуемыя преступленія съ цѣлью воспрепятствовать установленію свободнаго строя. Послѣ этого уже можно будетъ приступить къ выработкѣ конституціи, ибо тогда реальныя соотношенія силъ будутъ уже благопріятны для дѣла свободы и защищать конституцію будетъ уже не трудно.

Разъ въ странѣ установится конституціонный порядокъ, на прочность котораго можно полагаться, инте-

ресы всѣхъ классовъ общества будутъ находить въ немъ гораздо болѣе правильную защиту, чѣмъ до него.

Крестьянину нужна земля. Онъ только въ томъ случаѣ можетъ разсчитывать, что земельные вопросы будутъ обсуждаться серьезно, если въ парламентѣ будутъ сидѣть выборные отъ крестьянъ,—имъ ближе и лучше извѣстно положеніе дѣлъ, и они хорошо сумѣютъ растолковать парламенту, въ какомъ состояніи находятся всѣ ихъ товарищи. Когда въ парламентѣ будутъ голосовать вопросъ, прибавлять крестьянамъ землю или нѣтъ, всѣ крестьяне, засѣдающіе тамъ, подадутъ голосъ за прибавку, а такъ какъ крестьянъ много, то ихъ голоса будутъ имѣть большой вѣсъ.

Словомъ, чтобы была земля, нужна прежде всего воля, нужна политическая свобода.

Чтобы рабочему жилось лучше, чтобы плата ему была выше и рабочій день короче, опять-таки самый вѣрный путь черезъ парламентъ. Выборные отъ рабочихъ будутъ разсказывать тамъ, какъ имъ живется, и когда дойдетъ до голосованія, подадутъ голосъ за такіе законы, которые стремятся улучшить положеніе рабочаго класса.

Политическая свобода нужна и неимущимъ, и имущимъ одинаково. Это единственный пунктъ, въ которомъ ихъ интересы не расходятся. Но неимущіе классы должны бороться за то, чтобы конституція, которая увѣнчаетъ добытую обществомъ политическую свободу, носила демократическій характеръ, т. е. была выгодна для широкихъ народныхъ круговъ. Чтобы удовлетворять этому условію, она должна включать въ себѣ прежде всего выгодный для народа избира-

тельный законъ. Иначе говоря, выборы въ парламентъ должны совершаться на основѣ *всеобщаго, равнаго, прямого и тайнаго избирательнаго права*. Это значитъ, что выбирать должны всѣ, кромѣ дѣтей, преступниковъ и умалишенныхъ, что у каждаго избирателя долженъ быть только одинъ голосъ, что выбирать нужно прямо представителя въ парламентъ и подавать голосъ такъ, чтобы никто не зналъ, за кого кто голосуетъ. Только тогда интересы всей демократіи въ парламентѣ будутъ защищены вполнѣ хорошо.

Далѣе, чтобы интересы народа соблюдались лучше и не встрѣчали противодѣйствія, необходимо, чтобы парламентъ состоялъ изъ *одной только палаты*. Тамъ, гдѣ есть вторая палата, въ нее обыкновенно попадаютъ или имущіе, или знатные, или угодные правительству лица, отъ которыхъ трудно ждать горячаго сочувствія къ интересамъ народа. Такъ что можетъ случиться, что если выгодный для народа законъ пройдетъ въ первой палатѣ, во второй онъ будетъ или задержанъ или измѣненъ. Такого рода случай—очень обычное явленіе въ теченіе всей парламентской исторіи послѣдняго столѣтія [1]).

А самое главное условіе того, чтобы конституція была прочна, заключается въ томъ, что всѣ классы общества должны защищать ее дружно, не ссорясь между собою, потому что если рабочій пойдетъ на буржуазію, а помѣщикъ противъ крестьянина, если буржуазія будетъ бороться противъ рабочихъ, а кре-

[1]) Вторая палата можетъ имѣть оправданіе только въ томъ случаѣ, если она вводится для объединенія представительства отдѣльныхъ автономныхъ частей государства.

стьяне грабить помѣщиковъ, то въ выгодѣ останутся только реакціонныя силы. Онѣ будутъ натравливать различные классы общества другъ противъ друга, сами, смотря по обстоятельствамъ, будутъ соединяться то съ однимъ, то съ другимъ и въ концѣ-концовъ задавятъ всѣхъ. Тогда наступитъ реакція, и всѣмъ будетъ плохо. Снова станутъ голодать крестьянинъ съ рабочимъ, ибо никогда еще не бывало, чтобы при реакціонныхъ порядкахъ кому-нибудь жилось хорошо, кромѣ чиновниковъ и полиціи, которые сосутъ народныя деньги. Конституціонный порядокъ ничего этого не допускаетъ. А потому надо всѣмъ крѣпко, изо всѣхъ силъ стоять за него.

Русскій народъ только-что сверглъ старую власть. Сейчасъ Россія готовится къ созыву Учредительнаго Собранія, которое должно выработать конституцію россійской демократической республики. Моментъ, который мы переживаемъ, чрезвычайно отвѣтственный. Отъ насъ зависитъ, доживетъ наша родина до Учредительнаго Собранія и до новой демократической конституціи, которая смѣнитъ Основные Законы 1906 года, или нѣтъ. И нужно сказать, что то что дѣлается по всей странѣ, совсѣмъ не укрѣпляетъ вѣру въ будущее.

Не говоря уже о войнѣ, которая очень трудна и которую неразумные люди затрудняютъ еще больше потворствомъ нѣмцамъ, проповѣдью братанія съ ними въ окопахъ, сѣяньемъ розни съ союзниками,—трудно и внутри. Трудно потому, что идетъ борьба между русскими людьми изъ-за интересовъ, борьба между рабочими и предпринимателями, между крестьянами и помѣ-

щиками. Этой борьбѣ не должно быть мѣста, пока мы не укрѣпили новаго порядка. Какъ вмѣстѣ, общими силами, свалили мы старую власть, такъ вмѣстѣ должны строить новый порядокъ. Если будемъ ссориться, никогда его не достигнемъ, а добьемся только того, что сторонники старой власти воспользуются нашими раздорами и не только не дадутъ намъ создать новую демократическую конституцію, но сокрушатъ республику и возстановятъ прежній порядокъ.

Нужно беречь завоеванія революціи, а это можно сдѣлать, только сохраняя согласіе въ нашихъ собственныхъ рядахъ.

Этому учитъ исторія. Это подсказываетъ теоретическая наука. Этого требуетъ здравый политическій смыслъ.

БИБЛИОТЕКА
СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ
АКАДЕМИИ